



OBLIGATION DU PARCOURS D'ACCUEIL SUR BRUXELLES

L'aboutissement
d'un long processus

juillet 2019


CIRÉ

Sommaire

Introduction	3
Un processus long dans un contexte institutionnel complexe	4
Des zones d'ombre dans la mise en œuvre et l'application de l'obligation	5
Forces et faiblesses de l'accord de coopération	6
Des priorités au niveau des publics obligés de suivre le parcours	7
Conclusion	7

Par **Sylvie de Terschueren**

Éditrice responsable : Sotieta Ngo - tous droits réservés - CIRÉ asbl 2019

Introduction

À Bruxelles, depuis 2016, coexistent le dispositif du parcours d'accueil pour les primo-arrivants mis en œuvre par la COCOF et celui de l'inburgering, mis en œuvre par la Communauté flamande (Vlaamse Gemeenschap). Suivant l'accord du gouvernement de 2014¹, c'est la COCOM qui devait investir en complémentarité des deux Communautés, pour permettre l'efficacité des dispositifs et traiter de la dimension obligatoire du dispositif.

Les accords au niveau de la COCOM sur le caractère obligatoire et les publics prioritaires du parcours étaient en cours depuis 2015. Et les débats sur l'obligation du parcours étaient omniprésents dans les Commissions parlementaires bruxelloises (alors que le parcours d'accueil lui-même n'avait pas encore été implanté). Longtemps bloquée pour des raisons financières et politiques et souvent reportée, la mise en œuvre de l'obligation devrait être effective le 1er janvier 2020. Elle est le fruit de longs travaux avec les entités bruxelloises et la Vlaamse Gemeenschap. Cette analyse porte sur l'ordonnance, les arrêtés d'exécution et l'accord de coopération qui rendent le parcours d'accueil obligatoire.

¹ Déclaration politique du Collège réuni de la Commission communautaire commune, 2014, p.11.

Un processus long dans un contexte institutionnel complexe

Depuis mai 2017, une ordonnance bicommunautaire² donne un cadre global à l'obligation et définit le cadre matériel du parcours d'accueil en Région bruxelloise.

Outre le fait de rendre le parcours obligatoire (pour tous les étrangers non UE, majeurs et de moins de 65 ans, inscrits au registre de la population d'une commune de la Région bruxelloise et séjournant en Belgique depuis moins de 3 ans), l'ordonnance COCOM définit le cadre général du parcours d'accueil bruxellois. Ainsi, elle établit des règles relatives à l'obligation, aux exemptions, aux contrôles, à la remise des attestations par les Bureaux d'accueil pour Primo-arrivants (BAPA), aux sanctions administratives et aux informations devant être fournies par les communes. Elle définit également le cadre matériel du parcours d'accueil : nombre total de places offertes par les bureaux d'accueil et répartition des places entre les structures COCOF et Communauté flamande, harmonisation des objectifs poursuivis et méthodes employées dans le cadre des parcours respectifs. La COCOM n'organisera pas elle-même exclusivement le parcours d'accueil, mais s'appuiera sur les dispositifs existants de la COCOF et de la Communauté flamande. Il appartient donc à la COCOF et à la Communauté flamande d'organiser le parcours d'intégration et de financer les bureaux d'accueil. La COCOM pourra organiser un bureau d'accueil dans un second temps.

Les arrêtés d'exécution ont tardé à se concrétiser vu la complexité de mise en œuvre aux niveaux institutionnel, juridique et politique « communautaire » et vu l'insuffisance de moyens au sein de la Région bruxelloise. Ceux-ci ont été approuvés en Collège réuni COCOM en juillet 2018³.

Les ministres de la COCOF, de la Vlaamse Gemeenschap et de la COCOM concernés par l'accord de coopération se sont finalement mis d'accord sur son contenu en septembre 2018. Mais pour avoir force de loi, celui-ci devait encore être validé par tous les parlements concernés. Les décrets portant assentiment à cet accord de coopération ont été votés, respectivement par les députés flamands, les députés francophones bruxellois (COCOF⁴) et au sein de l'Assemblée réunie de la COCOM⁵ fin avril 2019. L'exécution pratique de cet accord doit encore se concrétiser avec les Bureaux d'accueil (flamands et francophones) et Brulocalis.

² COCOM - Ordonnance concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants du 11 mai 2017, M.B., 30 mai 2017.

³ Arrêté du Collège réuni portant exécution de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 11 mai 2017 concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants, publié au Moniteur belge le 1/02/2019.

⁴ Séance plénière du Parlement francophone bruxellois, CR n°79 (2018-2019).

⁵ Après avis du Conseil d'État, du Conseil consultatif et de la Commission Aide aux personnes et consultation des Bureaux d'accueil, moyennant quelques modifications : ARCC, compte rendu séance plénière du mardi 30 avril – session 2018-2019.

Des zones d'ombre dans la mise en œuvre et l'application de l'obligation

L'arrêté d'exécution du 19 juillet 2018 fixe les règles relatives à la suspension du parcours, les dispenses, l'information que les communes doivent dispenser, le contrôle et les sanctions.

Cet arrêté envisage des exemptions de l'obligation et des suspensions. Notamment, si les primo-arrivants sont dans l'impossibilité de participer au parcours pour raisons d'études et de travail, ou de garde d'enfants. Mais les délais de suspension de l'obligation sont courts et ne tiennent pas compte, selon nous, de la réalité de terrain. Ils risquent de causer une surcharge administrative et des problèmes en cas de non-présentation de documents régulièrement demandés dans le cadre des suspensions.

Comment les communes pourront-elles assurer leur rôle d'information et d'orientation et du contrôle du respect de l'obligation qui leur est confié sans allocations de moyens ? Comment éviter le risque d'exercice différent du rôle d'orientation et de contrôle d'une commune à l'autre ? Une consultation entre la COCOM et les communes a été lancée mais manifestement, il y a encore de nombreux problèmes d'interprétation au niveau du champ d'application de la réglementation, qu'il conviendra d'abord de clarifier. Ensuite, un cadre d'accord devra être élaboré par étapes avec les communes, en veillant tant à la détection des primo-arrivants au statut obligatoire qu'aux étapes à suivre dans le contrôle de l'obligation. Au niveau de l'information sur le caractère obligatoire, il conviendra donc de s'assurer que les communes fournissent toujours les informations pertinentes et/ou orientent effectivement les primo-arrivants vers les bureaux d'accueil. Au niveau de l'interprétariat social, l'offre devra être suffisante pour informer correctement les primo-arrivants sur le parcours (et notamment sur son caractère obligatoire). Le risque étant que les informations à propos du parcours circulent beaucoup par le bouche-à-oreille et de manière non systématique...

Parmi les catégories de personnes exemptées par l'obligation⁶, nous retrouvons dans l'ordonnance les personnes ayant un droit de séjour de maximum un an, auxquelles viennent s'ajouter, avec l'arrêté d'exécution, les diplomates et les personnes avec une carte de travail B⁷. Un flou manifeste persiste dans le secteur sur cette catégorie des « *étrangers en situation régulière qui résident en Belgique à titre temporaire pour maximum 1 an* » prévue par l'Ordonnance⁸. Il appartiendra à l'Administration de la COCOM d'envoyer une circulaire informative claire aux 19 communes bruxelloises afin que l'application de cette obligation de parcours soit univoque.

L'ordonnance prévoit une amende administrative en cas de non suivi imposée par la COCOM⁹. Cette amende s'élève à 100 euros pour la première infraction. Le primo-arrivant est alors obligé de prouver le suivi du parcours d'accueil dans les deux mois après la notification de l'amende faute de quoi, il se verra imposer une nouvelle amende de 100 euros. Le montant cumulé des amendes administratives ne peut cependant pas excéder 2500 euros. L'arrêté d'exécution, lui, laisse la possibilité au fonctionnaire de la COCOM de ne pas délivrer d'amende administrative, ou de définir le montant de l'amende administrative imposée, en fonction de la gravité de l'infraction et des circonstances atténuantes. Nous nous interrogeons sur la possibilité de définir un montant alors que l'ordonnance est très claire à ce sujet. Par ailleurs, aucun critère ne semble proposé pour évaluer la gravité de la sanction, ce qui ouvre la voie à l'arbitraire.

Enfin, il conviendra de vérifier avec les communes comment est entendu le moment du démarrage du parcours dans les 6 mois de l'inscription au registre national : s'agira-t-il d'une demande d'inscription ou d'une inscription effective ? Un certain laps de temps sépare souvent ces deux démarches et il nous semblerait logique de prendre en compte l'inscription effective.

6 11 MAI 2017. - Ordonnance concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants, CHAP III, art.5.

7 Le permis B est remplacé par le permis unique depuis janvier 2019, ce qui donnera lieu à une modification de l'arrêté pour la prochaine législature.

8 Qui s'avère être un titre de séjour non-renouvelable en fait (comme par exemple des jeunes filles au pair ou des personnes qui viennent travailler pendant les vacances...), la volonté du législateur n'étant certainement pas d'exclure de l'obligation toutes les personnes ayant un séjour temporaire de maximum un an (notamment les étudiants, les réfugiés reconnus, les bénéficiaires de protection subsidiaire, etc.)...

9 Les sanctions pour non-suivi du parcours d'accueil sont exclusivement administratives actuellement et n'ont aucune incidence sur le droit de séjour, ou sur l'accès à certains droits sociaux.

Forces et faiblesses de l'accord de coopération¹⁰

Parmi les forces de l'accord de coopération, nous relevons notamment le fait que les attestations de suivi d'un parcours (francophone ou néerlandophone) seront remises en vertu de la réglementation de chaque opérateur, pour préserver une grande autonomie pédagogique et l'offre de programmes adaptés. L'accord de coopération n'impose donc pas de cursus précis, ce qui, faute d'avoir une politique régionale en matière d'accueil des primo-arrivants est rassurant.

Il ne s'agit pas non plus d'acquérir les compétences linguistiques de niveau A2, mais bien de se voir proposer des cours de langue jusqu'au niveau A2 (avec une exception d'obligation pour les analphabètes, ou les personnes utilisant un autre alphabet qui ne doivent suivre des cours que de niveau A1).

De plus, il est bien question d'objectifs de participation et non de résultats (comme dans l'*inburgering*) : l'accord de coopération fait seulement mention de la remise par les BAPA d'une attestation de présentation et d'une attestation de fin de parcours. La personne primo-arrivante peut être dispensée totalement ou partiellement des cours de langue, de citoyenneté ou des deux. Cela laisse supposer qu'un cours de citoyenneté donné dans un autre parcours d'accueil ne devra pas être suivi à nouveau. Enfin, un primo-arrivant désireux de suivre le parcours flamand et qui se retrouve sur une liste d'attente ne se verra pas obligé de suivre le parcours francophone et inversement. Un comité de pilotage se réunira dès que le nombre de places proposées dans une des deux communautés semblera insuffisant.

Si le CIRÉ reconnaît des points positifs à cet accord de coopération, il émet aussi des doutes ou des préoccupations par rapport à certains aspects de celui-ci.

Ainsi, du fait que les analphabètes ne sont pas soumis à l'obligation de suivre des cours A2, nous craignons que, pour ce public, l'offre de cours A2 soit restreinte faute de moyens. Ce qui ne permettrait pas aux personnes de poursuivre leur parcours de formation linguistique sur base volontaire. Il convient aussi d'être attentif à la différence entre les personnes analphabètes et les personnes alphabétisées dans un autre alphabet, car les mécanismes d'apprentissage ne sont pas les mêmes. Quel niveau A1 (A1.1/A1.2, oral/écrit) devront-ils in fine atteindre ?

La question se pose de savoir qui va identifier les publics et comment: qu'entend-t-on par primo-arrivant inscrit pour la première fois ? Si une personne a été inscrite, a perdu son statut à un moment (radiation, retrait du séjour) et le récupère des années après, laquelle des inscriptions (la toute première ou la réinscription) sera prise en compte?

Au niveau du lien entre le suivi du parcours et les autres droits, nous craignons, à terme, que le non-suivi du parcours entraîne des sanctions au niveau des droits fondamentaux des personnes (droit au logement, droits sociaux), comme c'est le cas avec l'*inburgering*. Nous réitérons aussi l'importance de libérer le public allocataire social des contraintes administratives et attestations exigées (qui vont en s'accroissant).

Si des dispenses partielles ou totales des cours de langue/formations à la citoyenneté, ou les deux sont envisagées après évaluation des connaissances, aptitudes et compétences, nous nous demandons par qui cette évaluation sera faite et sur la base de quels critères.

Quant au délai de 18 mois¹¹ de réalisation du parcours, il ne tient pas compte du temps dévolu à chaque personne pour apprendre. Certaines personnes auront besoin de plus de temps et parfois, il n'est pas possible d'enchaîner l'ensemble des modules, ce qui, de facto, rallonge la durée du parcours. L'ordonnance prévoit la possibilité d'une prorogation en cours de suivi du parcours, mais cela constituera indéniablement une charge administrative importante. Nous préconisons de ne pas imposer de délai de fin de parcours comme c'est le cas aujourd'hui. Ou, à tout le moins, de procéder à un entretien d'évaluation semestriel pour faire le point sur les formations suivies, les motivations des absences, la nécessité éventuelle de prolonger la convention et d'envisager un délai prorogeable moyennant demande dûment motivée adressée au Ministre (à l'instar du parcours d'intégration wallon).

¹⁰ Accord de coopération du 20 décembre 2018 conclu entre la Communauté flamande, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune relatif au parcours d'accueil obligatoire des primo-arrivants à Bruxelles-Capitale.

¹¹ Délai de 18 mois finalement sur demande de la COCOM (un délai de 12 mois était prévu dans l'Ordonnance du 11 mai 2017).

Des priorités au niveau des publics obligés de suivre le parcours

Les réalités budgétaires bruxelloises ont imposé de fixer des priorités au niveau des publics concernés par l'obligation. Si la capacité d'accueil actuelle des bureaux d'accueil francophones et flamands (environ 8000 places) permet de répondre à la demande, il n'en sera pas forcément de même lorsque le parcours sera obligatoire (même avec l'ouverture du 3ème BAPA¹² et/ou une augmentation de places au sein des Bureaux d'accueil existants).

Selon le rapport annuel du CBAI-CRAcs¹³ et si on s'en tient à la définition du décret, près de 98.500 personnes majeures sont concernées par le parcours d'accueil en Région bruxelloise. Si on ne tient compte que des « derniers arrivés » (flux annuel sans effet rétroactif les 3 dernières années) issus de pays tiers, le parcours d'accueil devrait pouvoir s'adresser à 12.500 personnes. De toute façon trop au regard de la capacité actuelle des Bureaux d'accueil. L'arrêté d'exécution COCOM prévoit d'ailleurs (déjà) comme motif de suspension de l'obligation de suivi, le fait de figurer sur une liste d'attente, en raison du manque de places disponibles...

Si le dispositif actuel ne peut garantir une place à tout primo-arrivant soumis à l'obligation, le risque existe que certains publics en soient exclus faute de place, notamment les non-obligés. Nous déplorons l'absence de précisions dans l'arrêté d'exécution quant à l'accès sur base volontaire de certains publics. Et nous espérons que l'information sur la possibilité de suivre un parcours d'accueil restera accessible à toute personne étrangère, même si elle n'est pas soumise à l'obligation.

Conclusion

Si la volonté du législateur de rendre le parcours d'accueil pour les primo-arrivants obligatoire sur Bruxelles s'est concrétisée, après plusieurs années de longs travaux, par la signature d'un accord de coopération entre les trois entités concernées (COCOM-COCOF-Communauté flamande), de nombreuses zones d'ombre persistent au niveau de la mise en oeuvre de cette obligation. Qu'il s'agisse des publics visés et des procédures d'exemption, des sanctions en cas de non-suivi du parcours, du délai de réalisation du parcours ou de l'orientation des primo-arrivants et du contrôle du suivi du parcours par les communes dont les services étrangers sont déjà saturés. Sans compter sur la capacité et les moyens des bureaux d'accueil bruxellois à répondre à la demande des primo-arrivants obligés (et non-obligés?). L'accord de coopération aura-t-il simplement abouti à une obligation imposée aux personnes sans en avoir les moyens ? À suivre...

¹² Selon la COCOF, la création d'un troisième BAPA devrait permettre de répondre au besoin croissant des personnes qui ne seront pas soumises à l'obligation de suivre le parcours d'intégration, mais qui demandent à en bénéficier sur base volontaire.

¹³ CBAI-CRAcs, *Parcours d'accueil pour primo-arrivants, Rapport annuel*, mars 2016, p.28-29.



Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant 26 organisations aussi diversifiées que des services sociaux d'aide aux demandeurs d'asile, des organisations syndicales, des services d'éducation permanente et des organisations internationales. L'objectif poursuivi est de réfléchir et d'agir de façon concertée sur des questions liées à la problématique des demandeurs d'asile, des réfugiés et des étrangers.

CIRÉ asbl

rue du Vivier, 80-82 | B-1050 Bruxelles

t +32 2 629 77 10 | f +32 2 629 77 33

CIRÉ@CIRÉ.be | www.CIRÉ.be

 Votre soutien compte ! Faites un don

IBAN : BE91 7865 8774 1976 - BIC : GKCCBEBB

Les organisations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Amnesty international
- Association pour le droit des étrangers (ADDE)
- BePax
- Cap migrants
- Caritas international
- Centre d'éducation populaire André Genot (CEPAG)
- Centre social protestant
- Centre des Immigrés Namur-Luxembourg (CINL)
- Convivium
- Croix-Rouge francophone de Belgique (département accueil des demandeurs d'asile)
- CSC Bruxelles-Hal-Vilvorde
- CSC Nationale
- Équipes populaires
- FGTB Bruxelles
- Interrégionale wallonne FGTB
- Jesuit refugee service – Belgium (JRS)
- Médecins du Monde
- Mentor-escalpe
- Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (MRAX)
- Mouvement ouvrier chrétien (MOC)
- L'Olivier 1996
- Présence et action culturelles (PAC)
- Point d'appui
- Service social de Solidarité socialiste (SESO)
- Service social juif (SSJ)